

# La perspectiva de *policy networks*:

## apuntes teóricos-metodológicos para el análisis del proceso de reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871.

*The policy networks approach: theoretical and methodological notes for the analysis of the  
regulatory process of the Migration Act No. 25871.*

### Lucila Nejamkis

Doctora en Ciencias Sociales (UBA)  
Profesora Asociada regular, Universidad  
Nacional de Florencio Varela, Arturo  
Jauretche, Investigadora Universidad  
Nacional de San Martín UNSAM.  
[luchi\\_nejamkis@hotmail.com](mailto:luchi_nejamkis@hotmail.com)  
[lnejamkis@unaj.edu.ar](mailto:lnejamkis@unaj.edu.ar)

### Resumen

En el año 2003 la República Argentina modificó su legislación migratoria luego de más de veinte años de pervivir con una norma altamente restrictiva a la inmigración limítrofe. Este trabajo tiene como objetivo reconstruir y describir el proceso de reglamentación de la actual Ley Migratoria Argentina N° 25.871 (2004-2010). Para llevar a cabo dicha tarea se utilizó la perspectiva teórico - metodológica de *policy networks* o “redes de políticas públicas” como un elemento guía para repensar la relación entre el estado, las políticas públicas y las organizaciones de intereses, así como el de otros agentes externos a la administración pública.

**Palabras claves:** Argentina, Políticas Migratorias, reglamentación, perspectiva de Policy Network.

### Abstract

*In 2003 the Republic of Argentina amended its immigration legislation after more than twenty years of persisting with a highly restrictive immigration border policy. This work aims to reconstruct the regulatory process of the current Argentinean Immigration Act No 25871 (2004-2010). To accomplish this task we used the theoretical methodological perspective of policy networks or “public policy networks” as a complement to rethink the relationship between state, public policy and interest organizations, as well as other agents outside the government.*

**Key Words:** Argentina, immigration policies, regulatory process, perspective of policy networks

### Fecha de recepción

29.11.12

### Fecha de aceptación

15.2.13

## Introducción

En diciembre del año 2003, el Congreso argentino sancionó una nueva ley migratoria, la N° 25871, luego de más de veinte años de convivir con una norma emanada de un gobierno de facto (Ley N° 22.439). Esta normativa se caracterizaba por su alto poder restrictivo y pervivió a través de varios gobiernos democráticos. Existe consenso en señalar que la entrada en vigencia de la nueva Ley de Migraciones significó un cambio histórico para la Argentina (Giustiniani, 2004). El modelo de sociedad que puede inferirse de esta norma difiere considerablemente del que animaba la legislación migratoria en los casi treinta años anteriores, así también toma posición en discusiones fundamentales que habían sido largamente pospuestas en la sociedad. Un punto importante es que la promulgación de esta ley fue resultado de la participación de múltiples actores de la escena pública nacional en seminarios, foros de debate y audiencias públicas (Courtis, 2006; Novick, 2004; Chausovsky, 2004).

En líneas generales, la norma establece la migración misma como un derecho humano. En consonancia, la orientación de derechos humanos prima en gran parte de la norma. El capítulo I del título I incorpora la igualdad de trato y enuncia una serie de derechos fundamentales que asisten a los migrantes: derechos laborales, a la seguridad social, a la atención médica, a la educación superior, a ser informados sobre sus derechos y obligaciones, a participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan, así como a la reunión con su familia. Asimismo, resalta la importancia de la consolidación de una política regional de migraciones en el seno del Mercosur, define como objetivo de la política migratoria argentina la integración de los extranjeros al cuerpo social en un plano de igualdad con los nacionales y hasta incluye un capítulo referido a los argentinos emigrados (Título X “De los argentinos en el exterior”).

Por estas transformaciones, en primera instancia, puede afirmarse que la Ley de Migraciones N° 25.871 marca un quiebre respecto de su antecesora.

Si bien lo anterior es importante, es necesario destacar que el decreto reglamentario de la misma tardó casi siete años en sancionarse. A priori, esto evidencia un conjunto de tensiones existentes en el tratamiento de las políticas migratorias por parte del Estado Argentino.

Para dar cuenta de estas resistencias, el presente artículo tiene como objetivo analizar el proceso de reglamentación de la Ley Migratoria Argentina N° 25.871 (2004-2010). En este contexto, un dato fundamental para nuestro análisis es la creación de una comisión asesora-integrada por miembros de distintos sectores del gobierno y la sociedad civil-con el fin de evaluar y dictaminar sobre el anteproyecto de reglamentación. Dentro del singular desarrollo de la formulación del reglamento, interesa indagar cómo se desa-

rolló el proceso de formación de la red, cómo se produjeron los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de la red, así como también indagar cómo son los mecanismos que guían estos intercambios.

Para llevar a cabo dicha tarea, se utilizó la perspectiva teórica-metodológica de *policy networks* o “redes de políticas públicas” como un elemento guía para repensar la relación entre el estado, las políticas públicas y las organizaciones de intereses, así como el de otros agentes externos a la administración pública que participaron de dicho proceso.

Sobre la base de la problemática y los objetivos propuestos, la metodología de investigación consiste en el uso del análisis cualitativo. Este enfoque es, como señalan N. Denzin y Y. Lincoln (en Sautu, 1997:188), el más apropiado cuando se tiene el propósito de investigar la construcción social de significados, las perspectivas de los actores sociales y los condicionantes de la vida cotidiana, como también brindar una descripción detallada de la sociedad. Para el abordaje del proceso de reglamentación de la Ley 25.871, se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios de diferentes organismos estatales y representantes de la sociedad civil que participaron en dicho proceso.

### **Las políticas migratorias como aspecto de las políticas públicas**

Existen diferentes modelos teóricos que tradicionalmente han tratado sobre políticas públicas. I. Meny y J.C. Toing (1992) resumen tres corrientes principales: a) la centrada en un enfoque “social” que privilegia al individuo y el pluralismo social y sólo concibe el estado desde una perspectiva funcionalista; b) la que atribuye al estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos y que, por consiguiente, supone que éste dispone sólo de una autonomía marginal, representando: i) los intereses del capital (neomarxistas), o: ii) los de los burócratas o expertos que lo controlan desde su interior (neoweberianos); c) la tercera corriente, focalizada en los equilibrios y desequilibrios entre estado y sociedad, que las políticas públicas permiten traducir. Entre las líneas más sobresalientes de esta propuesta se destacan el neocorporativismo y el neoinstitucionalismo, como variantes de un doble rechazo a un racionalismo economicista y a una idea de sociedad dependiente de un estado cautivo de una minoría (Meny y Toing, 1992:35)

Desde otra perspectiva, algunos autores han hecho hincapié en diferenciar visiones denominadas “sociocéntricas”, identificadas con la formulación de políticas públicas como producto de las luchas, conflictos y presiones que se generan en la sociedad. Esto no permitiría analizar los desarrollos de elaboración y de implementación de dichas políticas públicas, puesto que dan por supuesta la dependencia de éstas de los procesos políticos que se generan en la sociedad, sin tener en cuenta la heterogeneidad del aparato estatal ni la de los actores estatales en sus intereses o en sus objetivos. Estas teorizaciones –opuestas a las visiones llamadas “estadocéntricas”, que otorgan un papel fundamental al

estado en la planificación e implementación de políticas– hacen hincapié en el concepto de “autonomía” y ponen el énfasis en las posibilidades de las elites estatales políticas o burocráticas, que tienden a aislarse de las presiones sociales y a aplicar aquellas políticas que desde su lugar sean vistas como las más beneficiosas para el interés general (o particular). Sin embargo, estas perspectivas menosprecian el papel que juegan los distintos actores sociales a la hora de definir una política determinada, así como su capacidad para penetrar las estructuras estatales con el fin de satisfacer sus intereses (Mann, 1997).

En Argentina numerosos estudios han analizado en profundidad la preponderancia del papel del estado y concluyen que la toma de posición de éste frente a una “cuestión” genera respuestas de actores sociales y estatales, así como reposicionamientos y redefiniciones en el desarrollo de su problematización (Oszlak y O’Donnell, 1984). En esta línea de análisis, las políticas constituirían el resultado de una determinada estructura societal de poder y del funcionamiento de un determinado sistema político (Oszlak, 1976), en el que cada grupo social plantea distintas estrategias de desarrollo con el objeto de imponer al resto de la sociedad su propio modelo social (Azpiazu *et. al.*, 1986). Si, como dice O. Oszlak, cualquier política pública de manera directa o indirecta tiene por finalidad intervenir en una cuestión social que se presenta como “sensible” o “problemática”, resulta legítimo indagar acerca del modo en que ese proceso de intervención política tiene lugar en general y también en particular, cuando se trata de las políticas migratorias.

En este contexto, al complejo entramado que involucra el desarrollo de las políticas públicas hay que añadirle la multiplicidad del fenómeno migratorio. Centrándose en el ámbito de las políticas migratorias, los argumentos utilizados históricamente en la fundamentación de éstas se basaron en diferentes presupuestos: los asentamientos poblacionales, las características deseadas o no de los migrantes, el impacto económico de las migraciones, el papel de las migraciones en las relaciones entre países, la seguridad nacional y la dimensión ética política que subyace en todo movimiento migratorio (Mármora, 2003; Bonilla, 2006).

En este orden, la definición más sobresaliente de las políticas migratorias explica éstas como las propuestas y las metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, la composición, el origen, la dirección, el asentamiento y la integración de los flujos migratorios espontáneos o pertenecientes al proceso global de planificación económico-social (Mármora, 1988; Miró, 1971). Si bien esta acepción es muy clara y constituye una de las más utilizadas por los estudios migratorios, no alcanza para comprender en toda su complejidad el por qué de las políticas migratorias, qué implicancias habría en la opción por una u otra política, ni da cuenta del rol de los factores involucrados en las políticas que exceden el fenómeno migratorio mismo: la nación, el país, la democracia, la identidad nacional, el interés o el orden público (Gil Araujo, 2006; López Sala, 2005; Brubaker, 1999). Es por ello que a lo largo del presente trabajo

se propone incorporar estos conceptos al análisis de las políticas migratorias, para evitar la reproducción de definiciones clásicas sobre políticas públicas que adjudican a éstas una representación y un criterio de normalidad que sólo es compatible, con el discurso hegemónico estabilizado y largamente consolidado.

En este contexto, se coincide con L. Calderón cuando expresa que las políticas migratorias constituyen la cristalización de un proceso histórico a través del que cada sociedad expresa sus concepciones teóricas traducidas en leyes, sus apuestas colectivas por la justicia, a la vez que sus fobias y limitaciones sociales. Según la autora, la formulación de políticas migratorias es tal vez uno de los procesos que tiene más impacto en la vida de los migrantes. De ahí que analizar las políticas migratorias resulta indispensable como eje de estudio o como referencia obligada de cualquier análisis que considere la aproximación metodológica al proceso migratorio desde la política (Calderón, 2006).

Para profundizar estas discusiones, S. Gil Araujo introduce la perspectiva de la antropología de las políticas públicas elaborada por C. Shore y S. Wright, 1997, que propone tres enfoques para abordarlas: como discurso y poder, como artefactos culturales, y como tecnología política. Desde esta propuesta teórica se entiende que las políticas públicas codifican normas sociales y valores, articulan principios organizadores fundamentales de la sociedad y también, de manera explícita o implícita, contienen modelos de sociedad (Shore y Wright, 1997:12). Por lo tanto, presenta el desafío de reconstruir las diferentes mentalidades que se encuentran involucradas en las proposiciones realizadas en torno al fenómeno migratorio entendiéndolas en su relatividad e interrelación. En esta línea de análisis, las políticas públicas demarcan y conforman identidades (Shore y Wright, 1997:7).

En este sentido, las relaciones que se producen entre los migrantes, las sociedades y los gobiernos en los países de arriba están atravesadas por los discursos, las prácticas y las normativas dominantes. Es sobre todo a través del discurso político, en tanto una herramienta performativa, que circulan ideas o modos de pensar dominantes y se clausuran otros posibles modos de pensar, al fijar los términos de referencia de la normalidad. Es importante observar cómo esas formas de pensamiento llegan a convertirse en hegemónicas y aquí las políticas públicas tienen un papel crucial, pues por su intermedio se otorga autoridad institucional a ciertos discursos en detrimento de otros (Shore y Wright, 1997:18).

Los discursos y normas difunden un ideal universalizante de sujeto social, cultural y político que en ocasiones se encuentra lejos de las prácticas políticas, pero funciona reconstruyendo y perpetuando un conjunto de relaciones sociales de poder y de dominación necesarias para mantener un determinado orden social.

Específicamente para el análisis del caso latinoamericano, algunos autores plantean que una política pública no es una ley en virtud de su perspectiva posibilista y flexible, condición de la que carece una norma. Asimismo, entienden que es cierto que la legislación puede establecer el fundamento obligatorio de una política pública y, en ese sentido, determinarla, pero no siempre y no necesariamente (Gomáriz Moraga, 2007). Sin embargo, la perspectiva de análisis elaborada para este artículo considera que las leyes suelen reflejar circunstancias e intereses económico-políticos que a su vez se justifican utilizando argumentos ideológicos arraigados en los contextos del saber, es decir, en el sentido común imperante (Doty, 1996:239). Así, la ley representa una expresión normativa de las políticas públicas y un sistema jerárquico que se constituye en un instrumento importante del estado en el momento del debate<sup>1</sup> (Doty, 1996:238).

P. Bourdieu plantea que, desde el punto de vista social, el derecho o el fenómeno jurídico puede entenderse partiendo de dos aspectos inseparables entre sí: 1) el derecho como discurso, esto es, como unidad de significación o práctica enunciativa en un contexto de producción o, más precisamente, como discurso en plural; 2) el derecho como espacio, sistema o conjunto de aparatos especializados que le sirven de soporte o, en el lenguaje de Bourdieu, como campo social en el que se produce y se negocia ese discurso (Bourdieu, 2000). En este punto hay que destacar que cuando se analizan la normativa, los discursos y la legislación (en este caso, la migratoria), resulta necesario distinguir entre los efectos pretendidos de estas propuestas –en tanto ideales correspondientes a un determinado proyecto político– y el campo de prácticas sociales que se define en la práctica político-jurídica. Si bien es fundamental comprender las contradicciones entre los documentos emanados de los gobiernos y la puesta en práctica de éstos, donde se ve involucrada una cantidad de actores políticos y sociales (poder judicial, policía, comunidad, gendarmería, etc.), al hacer foco en las leyes, y en la normativa se pone especial énfasis en los modelos propuestos por los distintos gobiernos para pensar y generar determinadas consecuencias en todo el universo social.

En este contexto es importante destacar que las normas regulatorias, aunque resulta evidente que se encuentran comprendidas en aquello definido como “políticas públicas”, cristalizan de manera discursiva o expresan de manera manifiesta el objeto o el fin de las políticas públicas que pretenden atender.

## **La perspectiva de policy network: breves apuntes teóricos-metodológicos para el análisis del proceso de reglamentación de la Ley 25.871**

### **Aspectos teóricos**

En este apartado, se presentarán los instrumentos necesarios para el estudio de las particularidades del proceso de reglamentación de la actual ley migratoria. Por consiguiente,

es necesario indagar acerca de cuáles son las herramientas teóricas y metodológicas que permiten comprender los rasgos distintivos de elaboración de dicha política.

Se considera que, para profundizar el análisis de la producción de esta política migratoria, es pertinente incorporar la perspectiva de *policy networks* o “redes de políticas públicas” como un elemento complementario para repensar la relación entre el estado, las políticas públicas y las organizaciones de intereses, así como el de otros agentes externos a la administración pública.

En este contexto, es importante destacar que el trabajo no pretende generar un aporte teórico a dicha perspectiva sino que la misma es utilizada como guía teórica y metodológica para el análisis previamente mencionado.

A su vez, se debe señalar que la teoría de redes será considerada para esta investigación por su utilidad pragmática, y no necesariamente porque haya un acuerdo o adhesión teórica con esta perspectiva. En este sentido, se pone especial interés en los trabajos de J. Jordana (2007), uno de los investigadores que más se ha abocado a la explicación y profundización de dicho enfoque, con la intención de responder a los problemas que presentan los modelos tradicionales sobre la intermediación de intereses para interpretar la diversidad de formas de relación existentes en la formulación de políticas públicas.

Es importante destacar que la investigación sobre la relación entre estado e intereses sociales tradicionalmente ha estado dominada por el modelo pluralista y el corporativista. El primero presupone una estructura descentralizada de relaciones entre los grupos y la administración pública, con la competencia abierta de una multiplicidad de agentes, pero una de las principales críticas que se le han hecho es que no ha logrado otorgar suficiente importancia a los factores institucionales (Zurbriggen, 2003:2). Por su parte, el modelo corporativista señala la existencia de organizaciones de interés con representación monopólica, reconocidas por el Estado, que disfrutan de relaciones privilegiadas con el gobierno y la administración (Zurbriggen, 2003:3). A diferencia del esquema pluralista, en el que la relación fundamental se produce entre grupos que entran en conflicto y que necesitan alcanzar compromisos, el corporativista se focaliza en la relación desarrollada entre los grupos y el propio Estado, y ha sido criticado por no ser generalizable. De hecho, en los estudios de caso resultaba necesario matizar las formas de analizar la estructura y los procesos de intermediación de intereses.

En el marco de estos debates se puede entender el surgimiento de la propuesta neoinstitucionalista, perspectiva más ecléctica, que trata de conciliar las doctrinas de las perspectivas socio y estadocéntricas, para revalorizar ciertas dimensiones de los elementos institucionalistas del estado (Mendíaz, 2004:8). Es en este contexto que se puede comprender la propuesta del enfoque de *policy networks*.

La literatura sobre redes y fundamentalmente el desarrollo de D. Rhodes y R. Marsh (1992) sugieren dos aspectos separados pero relacionados que afectan los resultados de una política pública: la estructura de la red y la interacción de los actores en ésta. En efecto, para explicar cómo funcionan las *policy networks*, estos trabajos articulan en forma satisfactoria la teoría de la elección racional y el neoinstitucionalismo (Marsh y Rhodes, 1992).

Dentro de las perspectivas más sobresalientes que abordan este concepto, se han destacado la escuela de la intermediación de intereses y la escuela de la *governance*. En la literatura norteamericana y británica, el término *policy networks* es concebido como un modelo de intermediación de intereses superior al pluralista y al corporativista. En tanto, en la literatura de Europa continental las *policy networks* son concebidas como una forma de *governance*: es decir, “(...) una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en la política pública, que está basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado” (Zurbriggen, 2003:1)

Sin embargo, en palabras de T. Börzel, (s/f) la distinción entre ambas escuelas no es muy clara y no son mutuamente excluyentes, dado que comparten una temática común de investigación; es decir, cómo la conformación de redes impacta en la elaboración de políticas. Siguiendo esta observación, las diversas escuelas que participan en el debate en torno a las *policy networks* están de acuerdo en un punto: las redes existen y operan como enlaces entre actores públicos y privados en un campo de la política.

En este sentido, la noción de *policy networks* demuestra las dificultades que experimentaban los análisis tradicionales, basados en la acción primordial de la burocracia, para explicar las políticas de distintos ámbitos sectoriales (Jordana, 2007:508). Esta categoría reconoce que las redes de políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, y aceptando así que el gobierno ya no es el único actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel. Por otra parte, desde la perspectiva de los grupos de intereses, el término *policy networks* ha servido para reconocer la existencia de dependencias mutuas entre lo privado y lo público, que afectan tanto a la dinámica interna de las organizaciones, como a sus mecanismos de actuación (Zurbriggen, 2003). En palabras de C. Zurbriggen: “La idea de la red sugiere la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política se conectan unos con otros” (Zurbriggen, 2003:1). Escamilla profundiza aún más este concepto y entiende que con el término de “red de política(s)” se designa la variedad de configuraciones que puede adquirir el conjunto de las relaciones formales o informales entre los miembros de un grupo determinado de actores de diverso tamaño, peso o influencia. En su mayor parte,



se trata de colectivos pertenecientes a los sectores públicos y privados, como también al llamado “tercer sector”<sup>2</sup> (Escamilla, 2007:11).

Sin embargo, para Börzel, más allá de esta definición básica, que no deja de ser controversial, puede encontrarse en la literatura una confusa variedad de aplicaciones del concepto:

*Mientras que algunos consideran las policy networks como una mera metáfora que denota que la hechura de políticas públicas involucra un gran número y variedad de actores; otros aceptan que éstos son una herramienta analítica valiosa para analizar las relaciones entre los actores que interactúan con otros en un sector político dado. Un tercer grupo de científicos percibe las policy networks como un método de análisis de la estructura social, pero no está de acuerdo en utilizar el análisis de redes como un método cuantitativo o cualitativo. Y mientras la mayoría no discute que las policy networks proveen al menos una herramienta útil para analizar la hechura de políticas públicas, sólo una minoría le concede al concepto un poder teórico (Börzel, s/f).*

Se entiende que el concepto de *policy networks* difícilmente pueda constituir un punto de partida para elaborar en forma autónoma una concepción propia sobre el estado (Jordana, 2007:510). Tal como explica Jordana, a pesar de los intentos realizados por algunos autores para relacionar el análisis de las *policy networks* con la figura del estado, al explorar algunas posibles líneas teóricas de trabajo o “reconceptualizaciones” se observa la ausencia de un mayor nivel de teorización, lo que limita bastante las posibilidades de desarrollo analítico<sup>3</sup>. En este sentido algunos autores plantean que la aproximación de las *policy networks* no presenta un modelo teórico acabado para explicar los resultados de políticas.

Sin embargo lo interesante de destacar es que el estudio básicamente descriptivo de las *policy networks* sectoriales supone un importante reto para algunas de las teorías tradicionales sobre el estado, al confrontarse sus aproximaciones de carácter “macro” con unas investigaciones de nivel “meso” y “micro” que no responden a los planteamientos establecidos tradicionalmente (Jordana, 2007:512).

Siguiendo a Marsh y Rhodes (1992), esta categoría es un concepto de nivel medio: un modelo de intermediación de intereses que necesita integrarse con teorías de nivel microestructural y macroestructural para tener poder explicativo. Como señala Marsh (1997), no es posible analizar a los miembros de las *policy networks* ni sus resultados fuera

del contexto de una teoría del poder, o escindidos de la relación entre estado y la sociedad civil (Marsh 1997:298, en Jordana, 2007).

Marsh y Rhodes (1992) presentan un modelo de intermediación entre los grupos de interés y el estado. Este modelo ubicado en niveles intermedios sólo debe relacionarse con sectores y no se aplica en un plano macro; las tipologías tomando en cuenta los miembros, el estilo de interacción dominante y la distribución de recursos. Por ello, los tipos de redes pueden variar en un *continuum* desde las redes cerradas (comunidades políticas) a las redes abiertas (redes de asuntos). En este sentido, una comunidad política puede involucrar instituciones formales (un comité consultivo) o informales (contacto informal día a día), como también un conjunto de creencias que albergan un acuerdo de las opciones políticas disponibles. Por el contrario, las redes de asuntos carecen de contactos formalmente institucionalizados entre grupos y gobiernos.

De lo propuesto por Marsh y Rhodes se entiende que son varios los elementos que pueden ayudar a profundizar el análisis del surgimiento de una política pública, focalizando la atención en lo que pasa a niveles intermedios entre el estado, las políticas públicas y las organizaciones de intereses. Sin embargo, la utilización de esta perspectiva solo tiene sentido, si se complementa con una visión del estado y la interpretación histórica (Marsh y Rhodes 1992).

En resumen, teniendo en cuenta sus falencias y puntos fuertes, la perspectiva de *policy networks* será utilizada en este trabajo en forma complementaria con otras herramientas de análisis teórico y metodología, con el objetivo de elaborar un *corpus* teórico-metodológico que permita aprehender la complejidad del proceso estudiado. Este enfoque, aún con sus limitaciones, aporta al objetivo de analizar el proceso de reglamentación ciertas pautas para observar cómo los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual y en qué medida esta desigualdad influye en las formas de negociación y de compromiso que se producen, o bien en el mayor o menor dominio en las decisiones de la red por parte de las organizaciones de intereses, del gobierno o de otros agentes (Jordana, 2007:515).

En este sentido, puntos fuertes del análisis de *policy networks* serán utilizados para intentar desentrañar, dentro del singular desarrollo de la formulación del reglamento de la actual ley migratoria, por qué llevó casi siete años la sanción del reglamento, cuál fue el rol de los actores participantes en dicho proceso, cuáles fueron las pujas de poder, cuáles eran las líneas directrices que se recomendaban desde el gobierno nacional y qué intereses estaban en juego, entre otras cuestiones. En resumen, la utilización de esta perspectiva teórico-metodológica ayudará, dentro de la red de elaboración de esta política pública, a identificar los actores, clarificar cuáles fueron las metas e intereses de los agentes de la red y cómo es usada su influencia política. Asimismo, colaborará en determinar cómo se

produjeron los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de la red, así también para indagar cómo son los mecanismos que guían estos intercambios (reglas, rutinas, vínculos organizacionales, etcétera).

### Aspectos metodológicos

Para reconstruir el proceso de reglamentación, entre agosto y noviembre de 2010 se realizaron entrevistas<sup>4</sup> en profundidad a actores que integraron la comisión asesora para esta tarea (entre los que se encuentran OIM, ACNUR, FCCAM, CEMLA, CELS y APDH)<sup>5</sup> y a miembros del CEMLA, el CELS y la APDH, así como a funcionarios del Ministerio del Interior, de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), y de la Dirección Nacional de Población. La guía de entrevistas se diseñó en función de los ejes del estudio; en este sentido, por lo general la entrevista comenzaba con una guía abierta y, en el transcurso de la conversación, se redefinía la pauta en un sentido semi-estructurado con el fin de profundizar y conducir la entrevista a partir de las primeras respuestas de los informantes.

Desde el punto de vista metodológico, hay que destacar que tanto para diseñar como para analizar las entrevistas que se han llevado a cabo para la reconstrucción del proceso de reglamentación se han tenido en cuenta las recomendaciones que los investigadores en *policy networks* elaboraron sobre los distintos aspectos en los que hay que centrarse para conocer y profundizar la dinámica interna de las redes: a) la negociación constante de pertenencia a la red por parte de los agentes, con el objetivo de mejorar sus posiciones relativas e influir más intensamente en las decisiones sobre las políticas públicas de su interés; b) las distintas formas en que se produce el intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de las redes; c) cómo las diferentes reglas o rutinas contribuyen a definir los instrumentos específicos de gestión y dirección de políticas que son utilizados en el ámbito de referencia de la red; d) los aspectos de desigualdad presentes en las redes (Crawford y Ostrom, 1992; Knoke, 1990, citado en Jordana, 2007). A partir de esto, se estableció un conjunto de dimensiones que se consideran claves en el momento de identificar la naturaleza de la red: número y estrategias de los actores, ámbito de actuación, funciones básicas, estructura y estabilidad de las relaciones entre actores, grado de institucionalización de la red, reglas de conducta, distribución del poder, y estrategias de los actores (Zurbriggen, 2003).

En relación con esto, Börzel explica que tanto el enfoque cuantitativo como el cualitativo utilizan las redes como una herramienta analítica. Sin embargo, el enfoque cuantitativo considera el análisis de redes como un método de abordaje de las estructuras sociales. Las relaciones entre los actores se estudian en términos de su cohesión, equivalencia estructural y representación espacial, utilizando métodos cuantitativos tales como clasificación jerárquica ascendente, tablas de densidad, etc. Por su parte, el enfoque cualitativo está más orientado a los procesos y es el que se utiliza en este trabajo, (Börzel, s/f:3), porque se enfoca menos en la simple estructura de interacción entre actores y más en el

contenido de esas interacciones; así, utiliza métodos cualitativos tales como entrevistas en profundidad y análisis de discurso (John, 1999). Sin embargo, los dos enfoques metodológicos no son mutuamente excluyentes, sino complementarios.

Siguiendo las investigaciones que han empleado esta propuesta, se observa que la mayoría ha utilizado el método comparativo de estudio de casos; por ejemplo, se compararon redes sectoriales y subsectoriales en un mismo país y entre diferentes países. En estos trabajos, lo interesante es que se obtienen herramientas para profundizar sobre las instituciones y la cultura política de un país (Marsh, 1998). En lo que respecta a nuestra investigación, esta perspectiva proporciona elementos para analizar un área de política pública y concentrarse en el rol de una red en una decisión política particular, como es la reglamentación de una ley.

### **El proceso de reglamentación de la Ley 25.871 (2004-2010).**

En el marco de este trabajo, hay que resaltar la importancia de la firma del decreto reglamentario, puesto que la Ley N° 25871 es una norma no totalmente operativa (Pacceca y Courtis, 2008). Por consiguiente, su reglamentación se transformó en un instrumento fundamental para poner límites a la multiplicación de interpretaciones que los distintos organismos públicos le pudieran dar.

El proceso de reglamentación –si bien evidencia las tensiones originadas en la relación entre normativa, administración y política migratoria– no puede ser separado del espíritu de transformaciones iniciadas con la Ley 25.871 que fue elaborada en un marco de intervención comunitaria muy importante. Atendiendo a la fuerza de este proceso histórico, durante la discusión de la reglamentación el estado se vio en la obligación de buscar consenso entre las organizaciones intermedias que ya se encontraban trabajando el tema; por ello, sobre todo en los últimos dos años, desde el gobierno argentino se incentivó la participación de grupos de interés en la elaboración de dicho documento. En relación a lo anterior, interesa indagar cómo se desarrolló el proceso de formación de la red y cómo se produjeron los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores participantes, así también cómo son los mecanismos que guían estos intercambios. En este contexto y con fines meramente analíticos se distinguirán dos etapas: la primera comienza con la sanción de la Ley 25.871 (diciembre de 2003) hasta el 26 de mayo de 2008, cuando el Director Nacional de Migraciones dispuso la creación de una comisión asesora ad-hoc con el fin de evaluar y dictaminar sobre el anteproyecto de reglamentación de la Ley 25871 (Disposición 37130). La segunda etapa se extiende desde la firma de este decreto hasta el anuncio de la reglamentación por parte de la Presidenta de la Nación, en mayo de 2010. No es un dato menor que esta división coincida prácticamente con el cambio de autoridades en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM).

De lo anterior y sin establecer conclusiones apresuradas, resulta evidente que durante

esos 6 años la DNM jugó un papel predominante en los avances y retrocesos del desarrollo del decreto reglamentario, pues junto con los inmigrantes fue una de las partes más interesadas en el destino de la normativa. Esto se debe, entre otras cosas, a que la reglamentación de la Ley dejó a la DNM reducida en su capacidad de actuar, dado que el organismo no puede elaborar disposiciones de manera indiscriminada, sino que debe cumplir el decreto proveniente del Poder Ejecutivo.

Este tipo de elementos constituye un claro ejemplo de las pujas de poder que se encontraban detrás de la formulación de esta política pública y que también pudieron llevar a retrasar la sanción de esta medida. Si bien no se hará un análisis en profundidad de la DNM, se deberá considerar el lugar que esta organización burocrática administrativa ocupó en los años precedentes, con los distintos gobiernos y con diferente normativa. No es un dato menor que antes de sancionada la Ley 25871 este organismo funcionaba según la lógica de una legislación altamente restrictiva y punitiva a las migraciones limítrofes. Sin lugar a dudas, esto generó el arraigo y la reproducción de prácticas y estructuras asociadas con una manera de entender y de gestionar las migraciones.

Para el análisis de caso, tal como plantea la perspectiva de policy network en la acepción crítica con la que aquí se aplica, es fundamental considerar que los actores que participan en la elaboración e implementación de políticas no son solamente los miembros del Congreso y de los organismos administrativos, sino también los grupos de presión y los de interés, así como los expertos que cumplen un papel importante en la difusión de las ideas políticas (Zurbriggen, 2003).

Es fundamental destacar que la capacidad de control sobre las políticas por parte de los diversos agentes es desigual, puesto que depende del tipo y de la cantidad de recursos y “habilidades” que cada uno de éstos posea (Subirats, 1989:121). Por ello es importante analizar en qué medida esta desigualdad influye en las formas de negociación y de compromiso que se producen, así como en el mayor o menor dominio en las decisiones de la trama de actores que participa en la reglamentación, aquí estudiada por parte de las organizaciones de intereses, de la administración pública o de otros agentes.

El proceso de reglamentación de la actual ley migratoria pareciera haber cerrado una etapa y abierto otra en lo que hace al reconocimiento efectivo de derechos a la población migrante en nuestro país. Varias son las hipótesis que se desprenden del discurso de los actores y del análisis de esta investigación, tanto sobre la manera en que se elaboró el decreto reglamentario como sobre la lentitud de su desarrollo. Según los protagonistas, los supuestos que permitirían responder a estas preguntas incluyen desde disputas al interior y al exterior de la DNM hasta réditos políticos del gobierno, tanto por la puesta en marcha del Programa Patria Grande<sup>6</sup> –que, en algún punto, fue remplazado por la actual reglamentación– como por el momento en que se dio el anuncio de la firma del

decreto en coincidencia con el Bicentenario que volvió a mostrar a la Argentina como “un país de puertas abiertas”. Por su parte, las explicaciones desde el estado aluden a una mayor búsqueda de consenso entre éste y las organizaciones que participaron.

Al adentrarse en los relatos que reconstruyen el proceso de reglamentación, es importante señalar que la mayoría de los entrevistados hace referencia a dos hechos relacionados entre sí, que a su vez son tomados como elementos claves al momento de negociar tanto al interior como al exterior de la red.

En primer lugar, la participación de la Mesa de organizaciones<sup>7</sup> autoconvocadas que desde hacía años trabajaba en favor de los migrantes en la sanción de la Ley 25.871. Se entiende que este antecedente es básico porque fijó un “piso”, para conformar la red y generar consenso, puesto que las organizaciones funcionaron como un “control” al gobierno y no permitirían que se aprobase un reglamento que no respetara la norma. Este “piso” también fue importante para la negociación de los actores que compondrían la red. Es evidente que a partir de este antecedente el Gobierno nacional no podía firmar una reglamentación sin por lo menos realizar alguna consulta previa. La Mesa representa un elemento de poder al interior de la red que fue capitalizado por las organizaciones intermedias. De hecho, como se verá más adelante, el estado necesitó que la norma fuera legitimada por algunas de estas organizaciones.

El otro elemento que mencionan los entrevistados como emblemático para contextualizar este proceso es el caso de Juan Carlos de la Torre, un inmigrante uruguayo que ingresó a la Argentina en 1968 y, luego de 24 años de permanencia en el país, en 1992 fue detenido sin orden judicial y expulsado mediante la aplicación de la ley de migraciones promulgada durante la última dictadura militar. En el año 1999, el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) presentaron una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por los hechos descriptos en la que se alegó la violación de los derechos a la libertad personal, garantías judiciales y derecho a la protección judicial. Este fue un hecho que interpeló al estado, tanto para la sanción de la actual ley migratoria como para su reglamento<sup>8</sup>.

Estos dos factores comentados en las entrevistas habrían presionado al estado argentino en el plano internacional (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y en el doméstico (la Mesa de Organizaciones por los Derechos de los Migrantes) para agilizar el decreto reglamentario.

Intentando hacer una reconstrucción cronológica del proceso se observan claras diferencias entre la primera y la segunda etapa que, en términos analíticos, se han delimitado en líneas precedentes.

En la primera etapa se observa un marco institucional mucho más caótico. En este pe-

riodo la red de políticas no estaba oficializada y, si bien existían lazos entre el estado y las organizaciones intermedias, el trabajo no se realizaba en conjunto; más bien era de carácter consultivo. En esta fase se evidencian fuertemente las fricciones al interior de la DNM.

De acuerdo con informes del CELS (2006), recién en 2005 la DNM remitió borradores del proyecto de reglamentación. Las organizaciones no gubernamentales que integran la Mesa de Organizaciones por los Derechos de los Inmigrantes se vieron en la necesidad de cuestionar numerosos artículos del proyecto, porque consideraron que la mayoría de éstos representaba una réplica de lo dispuesto en la derogada Ley Videla. En palabras de Pacceca y Courtis (2008), los primeros borradores del reglamento presentados por la DNM a la sociedad civil contenían párrafos completos extraídos del último reglamento de la Ley Videla. Por ello la resistencia de este organismo es un dato interesante para pensar las luchas que se establecen entre la normativa y la práctica burocrática.

Al indagar sobre estos primeros borradores, las opiniones de los entrevistados permiten reconstruir de manera más clara el modo en que la reglamentación estaba vinculada a la idea de consenso. Esto se debe a que, como se mencionó anteriormente, la Mesa de organizaciones funcionaba como un límite al poder autónomo de policía que pretendía mantener la DNM. Tal como se expresa en los reportajes, en este primer periodo los participantes quedaron desilusionados cuando, como resultado del trabajo, se armó un cuadro comparativo que mostraba lo que Migraciones proponía para la reglamentación y el texto de la anterior ley, y se demostró que eran iguales. Para alguno de los protagonistas este primer borrador daba cuenta de que la DNM no estaba a la altura de la nueva ley migratoria. Las mismas fuentes entendieron que esto se debía a que parte del personal de Migraciones ingresó a dicho organismo durante la dictadura, la época de Alfonsín o la de Menem; en consecuencia, su modo de entender y gestionar la inmigración era restrictivo y pretendía preservar su autonomía como policía migratoria, sin tener controles de otras instancias políticas.

Tal como se mencionó anteriormente, entre las hipótesis explicativas de la demora para elaborar el decreto reglamentario se encuentra la idea de las disputas al interior de la DNM.

Es evidente que estas características influyeron en el tiempo que se tardó en reglamentar la ley. Para el CELS, algunas razones de la extensión de los plazos para la reglamentación fueron: la falta de respuesta de diferentes organismos del Poder Ejecutivo (como el Ministerio de Salud) a las reiteradas consultas que le efectuara la DNM para que se expresara sobre los puntos de la ley que le concernían; las trabas y objeciones impuestas por funcionarios de la DNM, y también la sobrecarga de trabajo de la DNM (CELS, 2007).

Por otro lado, desde el Gobierno nacional las justificaciones del retraso se relacionaban con

la búsqueda de consenso entre el estado y las organizaciones intermedias. En una entrevista al Ministro del Interior, Florencio Randazzo, publicada por la revista **Población**, el funcionario respondió sobre los reclamos de distintos sectores por la tardanza en la reglamentación:

*Tienen razón, la ley se aprobó en diciembre de 2003 y aún no ha sido reglamentada. Diferentes factores confluyeron en esta demora, algunos de los cuales están relacionados con la modalidad de implementar políticas públicas basadas en el consenso, que bienvenida es, por otra parte. La Ley 25.871 se produjo en un marco de participación comunitaria muy importante, donde participaron organizaciones de la sociedad civil, organismos de derechos humanos, especialistas, sindicatos, instituciones religiosas. Y como sucede en los procesos en los que intervienen diferentes actores, establecer consensos puede demorarse un poco más<sup>9</sup>.*

Otros actores veían en esta demora el rédito político del Gobierno a través de la creación del Programa Patria Grande, puesto que en ciertos aspectos éste cubría las falencias de la falta de reglamentación de la actual ley migratoria.

Después de rechazar el proyecto presentado por el equipo del ex director de la DNM, la Mesa elaboró un documento que reunía una serie de observaciones sobre los contenidos mínimos que se debían resguardar en el futuro texto reglamentario, y donde se marcaban respetuosamente algunas discrepancias con el proyecto presentado. Dichas recomendaciones tendían a la garantía del acceso igualitario de las personas migrantes a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. A su vez, este documento expresaba que la reglamentación debía hacerse en forma urgente, pues los problemas derivados de su ausencia ya eran varios. Sólo por dar un ejemplo: la ausencia del decreto reglamentario incidió en la multiplicación de interpretaciones que distintos organismos públicos (del Poder Ejecutivo y Judicial) le dieron a diversas cláusulas de la ley, como es el caso del derecho a la educación y a la salud o a la expulsión del país. Esto se agravaba, como se analizara luego, por la falta de políticas de información y capacitación sobre los cambios de la normativa (CELS, 2007).

En esta etapa de disputas y parálisis de la reglamentación asumió la presidencia Cristina Fernández de Kirchner y casi inmediatamente cambió al Director Nacional de Migraciones. A partir de aquí se inauguró la denominada “segunda fase del proceso de reglamentación” que dura desde la sanción del decreto 37130 para la conformación de la comisión asesora del anteproyecto hasta la firma de la reglamentación por parte de la Presidenta de la Nación en mayo de 2010.



Desde el Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migraciones se tomó la decisión de invitar a los organismos y las instituciones vinculadas con la cuestión migratoria, para que participaran de una comisión junto con los funcionarios públicos competentes. Así éstos se constituyeron en actores directos de la elaboración del proyecto reglamentario.

Es evidente que esta convocatoria formal a los distintos participantes redefinió la red política: la oficializó pero también limitó el número de actores y seleccionó a los que participarían. Como se verá, se tomaron criterios para convocar solamente a algunas de las organizaciones de la Mesa original y para sumar a otras. Esta selección reconfiguró las relaciones de poder al interior de la red. Este no es un dato menor pues, como plantea Escamilla (1996), la forma de una red política define el modo en que se distribuyen las cargas y los beneficios de una determinada medida de política, primero hacia el propio interior de la red y segundo, entre ésta y el resto de la población a la que se refiere, sobre la que tiene jurisdicción y vigencia la medida política de que se trate (Escamilla, 1996). Desde ese momento se definen su ámbito, su composición, constitución, funcionamiento y duración. Por los mecanismos implicados en este proceso, una red no sólo refleja sino también establece de diversas maneras las formas en que los intereses participantes y los excluidos se organizan internamente, y cómo esos intereses se conjugan y se refieren o interactúan entre sí (Escamilla, 1996).

De lo anterior se entiende que es fundamental atender los criterios que se utilizaron para armar la Mesa. Pues, si bien en un primer momento fue una manifestación espontánea de las organizaciones de la sociedad civil, en esta segunda instancia el estado fue el que los convocó seleccionando muy puntualmente a los participantes de acuerdo con sus intereses. Esta elección es premeditada dado que no se invitó a participar a todas las organizaciones que desde un principio habían sido parte de la Mesa por la defensa de los derechos de los migrantes, sino solamente a aquéllas que desde el Gobierno eran consideradas de “peso” y representativas de distintos sectores (como pueden ser la Iglesia Católica, representantes de medios académicos, etc). Por eso, en la segunda fase, finalmente la Comisión quedó integrada por la OIM, el ACNUR, la FCCAM, el CEMLA, el CELS y la APDH, además de incluir funcionarios del Ministerio del Interior, de la Dirección Nacional de Migraciones y de la Dirección Nacional de Población<sup>10</sup>.

Desde el Gobierno nacional se entiende que para la elaboración de este decreto se siguió un modelo de análisis y construcción que merece calificarse como política de estado, porque se trabajó desde el estado con las organizaciones en pos de una propuesta común.

Los trabajos de la comisión de reglamentación se iniciaron el 25 de junio de 2008 y finalizaron el 1 de octubre del mismo año. En general se considera que dentro de esta convocatoria una pieza fundamental fue la participación de un asesor especialista no en

temas migratorios pero sí en materia constitucional y penal. Esta incorporación permitió atribuir un aire de cierta neutralidad y descomprimir posibles fricciones al interior de la red, a la vez que se pudo distanciar este proceso de la experiencia anterior.

Una vez establecida la Mesa y en el desarrollo del trabajo sobre el reglamento, se les preguntó a los entrevistados cuáles era los temas que consideraban más dificultosos para ponerse de acuerdo y generar consenso se produjeron los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores participantes, así también cómo son los mecanismos que guían estos intercambios. Según los miembros de las organizaciones, los puntos que más se discutieron con el estado fueron en primer lugar la cuestión del dinero, pues las tasas eran muy altas. Luego, la reunificación familiar, porque se debatía cuáles eran los límites de “grupo familiar”, por ejemplo, si los abuelos eran parientes directos o no. Por último, las condenas y las expulsiones. Según los representantes del estado, el objetivo era llegar a un texto de consenso y prácticamente no hubo disensos; sólo algunos artículos que retocar. En este sentido expresaron que no se podían poner normas que desvirtuaran los principios de la ley, porque ésta se basa en que el derecho migratorio es un derecho humano.

Con las ideas centrales que establecían la participación de expertos y la formación de consenso, luego de casi 4 meses de trabajo se terminó el preproyecto de reglamentación que se presentó el 8 de octubre de 2008 en la Casa Rosada en un acto en el que participaron los miembros de la comisión asesora, el Ministro del Interior y el Director de Migraciones.

A pesar del apoyo de este evento el proyecto se firmó recién un año y medio después. Resulta evidente que, además del peso de la burocracia estatal –puesto que debían expedirse todos los Ministerios involucrados en la nueva normativa–, el tema migratorio continuaba siendo sensible para el estado.

Luego de la presentación del anteproyecto, se debía conseguir que la Presidenta firmara el reglamento. Beraldi se comprometió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a reglamentar la ley en un mes, pero eso sucedió cinco meses después, cuando la Presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Luz Mejía) viajó a Argentina y pidió a la Presidenta Fernández que reglamentase la ley migratoria. Finalmente, el lunes 3 de mayo de 2010 la primera mandataria de la Nación firmó el decreto reglamentario N° 616.

En el plano legal, con la firma del decreto reglamentario se da cumplimiento al acuerdo de solución amistosa al que se arribó en el marco de la petición N° 12.306 (caso Juan Carlos de la Torre) del registro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, iniciada en 2009.

En el acto de presentación del mencionado decreto, las palabras de Cristina Fernández se hallaban lejos de una pretendida neutralidad con relación a la manera en que el estado argentino debía entender y tratar la migración. En este sentido reafirmó la postura que el Gobierno sostiene desde 2003; para la Presidenta, este reglamento “representa el fin de un proceso que sustituye definitivamente a la ley de la dictadura en materia migratoria”. Asimismo expresó:

*Yo me siento muy orgullosa de ser un país que ha acogido a los inmigrantes de distintas oleadas con amor, integrándolos, no discriminándolos, porque eso habla bien de nosotros mismos, habla bien de nosotros como sociedad [...] No dejemos que nos hagan hacer subordinación cultural hacia sociedades aparentemente más desarrolladas que andan sacando leyes declarando criminales a los inmigrantes o que todavía no han logrado poner en marcha un sistema de salud pública para todos los habitantes de su país como tenemos nosotros<sup>11</sup>.*

Como se observa en este discurso, la Presidenta apeló de nuevo a la retórica de inclusión (Doménech, 2007) como un elemento central para tratar la relación entre las minorías y el estado Nación. En el plano discursivo y normativo, la integración se observa como la única manera de aglutinar las heterogeneidades que habitan la nación: se entiende que este tipo de discurso amplía y legitima la diversidad al interior de la idea de “crisol de razas”, pues hay una representación de “nosotros-todos” que reemplaza -por lo menos en lo que hace a la inmigración- al tradicional “otros”.

Al mismo tiempo las palabras de la Presidenta abrieron un segundo momento en la discusión que excede el trabajo de este artículo, pero es fundamental para entender la relación entre el estado y la migración: qué tipo de inclusión y de integración se está proponiendo desde el estado. Esta fase es interesante porque se vuelve a plantear si la Argentina es un país abierto a la inmigración o no, tanto como si fomenta determinada tipo de migración, por qué y para qué.

En síntesis, a pesar de los avances y de los retrocesos que lograron que la reglamentación de la ley demorara casi seis años, se observa una continuidad con relación a la normativa, las prácticas y los discursos en materia migratoria por parte del estado argentino en el periodo 2003-2010.

## Conclusiones

Este trabajo tuvo como principal objetivo describir y analizar el desarrollo de la reglamentación de una política pública que encuentra sus particularidades en el modo en que la misma fue elaborada.

La participación de diversos actores de organizaciones de la sociedad civil y el estado, que aquí fue considerada como una red, evidenció transformaciones en el modo en que habían sido tratadas las políticas migratorias hasta el momento.

La perspectiva de *policy network* sirvió como guía teórica y metodológica para dar cuenta del desarrollo de formación de la red, de los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores participantes, así como también de los mecanismos que guían estos intercambios.

Es importante destacar que si bien se utilizó esta perspectiva desde un punto de vista crítico, se evidenció que la misma tiende a diluir las conflictividades que se producen dentro de un campo. En relación a lo anterior, se entiende que dificulta distinguir el grado de conflictividad y las tensiones que se cristalizan en la formulación de una política pública.

En lo que hace específicamente al proceso de reglamentación, si bien la descripción del se basó en un análisis micro con la intención de reconstruir un evento específico, es claro que los interrogantes expuestos llevan a preguntarse por cuestiones macro que hacen al funcionamiento del estado, la administración y el poder, en este caso específico en su relación con la inmigración. Por ello, se entiende que el estudio sobre las particularidades de este proceso es un buen punto de partida para aprehender cuestiones más generales de la vida política, económica y social.

Con relación a esto último, se observa que los cambios producidos en la manera de hacer política migratoria a través de la búsqueda de consenso, encuentran vinculación con la necesidad de profundizar las modificaciones en el régimen político. Resulta evidente que desde el gobierno se intentó poner distancia respecto de la forma en que se venía elaborando la política migratoria desde la Ley Videla (1981), caracterizada por el escaso aporte que se le permitía a los representantes de la comunidad y a las organizaciones para la construcción de dichas políticas. Sin embargo, la forma arbitraria en que se seleccionó a los participantes de la comisión asesora para la reglamentación expresa continuidades y contradicciones en esta supuesta nueva forma de hacer política migratoria que son propias de las limitaciones que los estados liberales tienen para profundizar la democracia.

Una pieza fundamental en todo este proceso ha sido y es la DNM, considerada aquí como el elemento más complejo en el entramado de relaciones de la red analizada, porque, por un lado, es el componente más difícil de modificar por su propia estructura burocrática (claramente reticente a los cambios), y, por el otro, al encontrarse en la órbita del Ministerio del Interior –al que tradicionalmente pertenecía también la Policía Federal–, Migraciones ha entendido siempre la entrada de los inmigrantes como una

cuestión de seguridad, aun después de que las fuerzas de seguridad fueron traspasadas en 2003 al Ministerio de Justicia y en diciembre de 2010 al recién creado Ministerio de Seguridad. Evidentemente, la autonomía que el organismo tuvo durante décadas como policía migratoria no sujeta a la autoridad de los gobiernos democráticos, moldeó la mentalidad de sus miembros y perfiló sus prácticas.

Teniendo en cuenta lo expuesto es necesario destacar, sobre todo en los últimos años, la actitud participativa y amplia de la conducción de la DNM en la modificación de prácticas arbitrarias propias de las anteriores gestiones, así como también los trabajos que, aunque lentos, se están realizando para asegurar una regularización migratoria generalizada (CELS, 2007). Uno de los puntos fundamentales para seguir profundizando, consiste en la armonización de la práctica cotidiana de los organismos involucrados en la temática migratoria con la “nueva” normativa. Sumado a esto, siguen pendientes de resolución ciertas políticas o medidas esenciales como la instrumentación de un plan amplio de difusión, información y capacitación sobre la nueva ley.

En resumen, a partir de la sanción de la reglamentación surgieron nuevos interrogantes que se relacionan, entre otras cosas, con la efectividad del reconocimiento de derechos, el trabajo en conjunto de la DNM con otras áreas de gobierno y la igualdad de trato a la población de origen inmigrante.

En el plano normativo, el análisis general de los principales artículos del decreto reglamentario (616/10) permite comprobar que éste respeta lo establecido por la Ley 25.871, a la vez que insta límites concretos a las libres interpretaciones de los distintos organismos involucrados en la materia. En efecto, con la nueva reglamentación se producen cambios muy importantes que terminan de apuntalar las transformaciones introducidas por la Ley 25.871, sobre todo porque en algunas puntos se fortalece lo que está escrito en el texto normativo y en algunas partes donde la Ley tiene todavía ciertas características restrictivas (como la expulsión por antecedentes penales o por ingreso irregular) se fijaron pautas más claras para su comprensión.

Tal como se mencionó con la firma del decreto reglamentario, se cierra una etapa de lucha por una normativa migratoria más respetuosa y justa de los derechos de los inmigrantes, pero se abre otra que es igual o más importante relacionada a: hacer efectivo esos derechos, lograr que la idea de integración no se transforme en asimilación y se respeten e incorporen las diferencias, modificar las estructuras burocráticas que reproducen prácticas asociadas a la idea de entender que la inmigración es un problema de seguridad, entre otras cosas.

En este sentido, el cambio normativo debe ir acompañado de un modelo migratorio más amplio que abarque los planos éticos, institucionales, políticos y sociales.

---

<sup>1</sup> La normativa general (leyes y decretos) es parte de las políticas públicas, pero éstas abarcan un sinfín de normas de menor jerarquía (resoluciones, disposiciones, etc.) y de actos simbólicos (discursos y declaraciones) que pueden contradecir fuertemente la normativa.

<sup>2</sup> El Tercer Sector está formado por organizaciones sin ánimo de lucro, es decir, asociaciones, fundaciones, ONG's, empresas sociales que trabajan en el ámbito de la economía social, principalmente. Por tanto, el "tercer sector" convive con la actividad del "sector público" (administraciones públicas, partidos políticos) y el "sector privado" (sociedades mercantiles).

<sup>3</sup> Para un análisis más detallado, ver Jacit Jordana (2007). En este artículo el autor estudia cómo puede afectar la investigación reciente sobre las policy networks la formulación de algunos enfoques teóricos sobre el Estado.

<sup>4</sup> Por la extensión del trabajo se ha omitido poner extractos de las entrevistas

<sup>5</sup> Las siglas enumeradas corresponden a: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH).

<sup>6</sup> Programa de regularización documentaria migratoria implementado por el gobierno argentino dirigido a los inmigrantes del MERCOSUR y asociados excepto Guyanas y Surinam

<sup>7</sup> La "Mesa de organizaciones en defensa de los derechos de los inmigrantes" estuvo integrada originariamente por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos (MEDH), el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), la Fundación de la Comisión Católica de Migraciones (FCCAM), el Servicio Ecuaménico de apoyo y orientación a inmigrantes y refugiados (CAREF), el Departamento de Migraciones de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) (Correa, 2004, citado en Domenech, 2007) y un grupo de investigadores.

<sup>8</sup> Por este caso, en el 2003, el Gobierno nacional se comprometió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a reformar la ley de migraciones. Ese mismo año se abrió una solución amistosa mediante la que Argentina firmó un compromiso para transformar la antigua ley migratoria (N° 22439). Este proceso terminó con la firma del decreto reglamentario en 2010.

<sup>9</sup> Revista Población, N°1, Año 2008, Dirección Nacional de Población, Ministerio del Interior

<sup>10</sup> La comisión de reglamentación de la Ley 25871 podría ubicarse en el grupo de lo que Marsh y Rodhes denominan "comunidades políticas": redes cerradas con un limitado número de participantes estables, principalmente determinados organismos del gobierno central o partes de esos organismos, grupos de interés y otros que representan intereses no competitivos. Ciertas comunidades involucran "expertos" del gobierno o de otras instituciones o universidades.

<sup>11</sup> <http://www.presidencia.gov.ar/discursos> accesado 18/07/2010.

## Referencias bibliográficas

**Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel** (1986) *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Legasa.

**Bonilla, Alcira** (2006) *La filosofía intercultural como traducción racional*. <http://www.ddhbm=igraciones.com.ar/publicaciones/publicacioneshome.htm> accesado el 5/10/2007.

**Börzel, T.** (s/f) *¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea*. <http://revista.redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc>. accesado 10/07/2010.

**Bourdieu, Pierre** (2000) *Poder, Derecho y Clases sociales*. Bilbao, Editorial Desclee de Brouwer.

**Brubaker, Roger** (1999) "Rethinking nationhood: nation as institutionalized form, practical category, contingent event", en: Brubaker, Roger (Dir.) *Nationalism Reframed: Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press: 179 - 192.

**Calderón Chelius, Leticia** (2006) "El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio", *Sociológica*, año 21, N° 60, enero-abril de 2006: 43-74.

**CELS.** Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, años 1998, 2000, 2001, 2002, 2005, 2007 y 2008. Buenos Aires, CELS.

**Chausovsky, Gabriel** (2004) "Apuntes sobre la nueva Ley de Migraciones", en: Giustiniani, R. (Comp.), *Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871*. Buenos Aires: Prometeo libros: 159-187.

**Courtis, Corina y Paccecca, María Inés** (2008) "Inmigración contemporánea en Argentina: Dinámicas y políticas" Cuadernos *Serie Población y desarrollo*, Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía (CELADE), Santiago de Chile: División de Población de la CEPAL.

**Courtis, Corina** (2006) "Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década del 90", en: Jelin, E; Grimson, A (Comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires: Prometeo Libros:169-205.

**Domenech, Eduardo** (2007) "La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina". En: *Revue Européenne des Migrations Internationales*, N° 23: 71-94.

**Doty, Roxanne** (1996) “Immigration and national Identity: constructing the nation” *Review of International Studies*, (22), 3, 1996: 235-255.

**Escamilla Martínez, Victor** (1996) “Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales” En: *Política y cultura*, México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, N° 7: 37-60.

**Gil Araujo, Sandra** (2006). *Las argucias de la integración: Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

**Giustiniani, Rubén** (2004) “Fundamentos de la Ley”, en Rubén Giustiniani comp. *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo, 2004: 19-42.

**Gomáriz Moraga, Enrique** “Sistema político y políticas públicas en América Latina” *Revista Clad de reforma y democracia* artículo 38 junio de 2007: 56-70.

**Jordana, Jacint** (2007) “El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires Proyecto de Modernización del Estado: 505-527.

**López Sala, Ana María** (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona: Anthropos.

**Mann, Michael** (1997) “Una teoría del Estado moderno”, en: *Las fuentes del poder social II*, Madrid: Alianza Universidad: pp. 70-131.

**Mármora, Lelio** (1998). “La fundamentación de las políticas migratorias internacionales en América Latina”, Buenos Aires *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 10, diciembre: 111-142.

**Mármora, Lelio** (2003) *Políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires: Paidós.

**Marsh, David** (1998) “The development of the policy network approach”, en David Marsh (comp.) *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press: 3-17.

**Marsh, David; Rhodes, Richards** (1992) *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.

**Mendíaz, María Graciela** (2004) *El Estado y las políticas públicas: las visiones desde el neoinstitucionalismo*. Trabajo realizado en el marco del Seminario de Doctorado “Lecturas



para un Sociología del Estado: desde el pensamiento clásico al contemporáneo.” Dr. Osvaldo Iazzetta. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. [rephip.unr.edu.ar/.../Mendiaz\\_%20El%20Estado%20y%20las%20políticas%20públicas](http://rephip.unr.edu.ar/.../Mendiaz_%20El%20Estado%20y%20las%20políticas%20públicas) accesado 16/04/2010.

**Meny, Ives y Thoenig, Jonh C.** (1992) *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.

**Miro, C.** *Políticas de Población. ¿Qué? ¿Cómo? ¿Por qué? ¿Para qué?*, Celade, Santiago de Chile, Serie A, N° 110, abril, 1971.

**Novick, Susana** (2004) “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”, en: Giustiniani, R. (comp.) *Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871*, Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004: 87-138.

**Oszlak, Oscar** (1976) *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*, Buenos Aires: Estudios CEDES.

**Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo** (1984), “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en Oszlak, O.(comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós: 99-128.

**Pacecca, María Inés** (2006) “El MERCOSUR y la normativa migratoria argentina (2000 2005)” En: VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, 15-18 de noviembre de 2006.

Revista *Población* N°1, Año 2008, Dirección Nacional de Población, Ministerio del Interior.

**Shore, Cris y Wright, Susan** (1997) “Policy. A new field of Anthropology”, en: Shore, C. y Wright, S. *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power*, Routledge, Londres: 3-39.

**Subirats, Joan** (1989) *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración* 1ra. Ed. Madrid, España. Editorial Imprenta Nacional del Boletín del Estado, 184 p.

**Zurbriggen, Cristina** (2003) *Las redes de políticas públicas: una revisión teórica*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, Colección Documentos.